



**TRABAJO DE FIN DE GRADO**  
**GRADO EN DERECHO**  
**CURSO ACADEMICO 2020 – 2021**

**TITULO:**  
**LA EVALUACION AMBIENTAL ESTRATEGICA EN LOS**  
**ESTUDIOS DE DETALLE**  
**WORK TITLE:**  
**STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT IN DETAILED**  
**STUDIES**

**AUTOR: MANUEL PARDO GONZÁLEZ**  
**DIRECTOR: JUAN MANUEL ALEGRE ÁVILA**

## **INDICE PAGINADO**

1. INTRODUCCION. (Página 3)
2. LA EVALUACION AMBIENTAL ESTRATEGICA. RASGOS  
GENERALES. (Página 4 a 8)
3. LOS ESTUDIOS DE DETALLE. CARACTERISTICAS PRINCIPALES.  
(Página 9 a 13)
4. COMENTARIO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL 109/2017. (Página 13 a 18)
5. COMENTARIO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL 89/2019. (Página 18 a 25)
6. LA CONTROVERSIA EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL. (Página 26 a 30)
7. CONCLUSIONES (Página 31)

## **1.INTRODUCCION**

Para comenzar con el estudio del tema propuesto comenzaremos con un análisis por minorizado, con unas breves pinceladas, sobre los conceptos de Evaluación Ambiental Estratégica y de los Estudios de Detalle, separándolos y diferenciándolos de figuras afines como la Evaluación de Impacto Ambiental en el caso de la Evaluación Ambiental Estratégica, o de los Planes Parciales en el caso de los Estudios de Detalle.

En segundo lugar, nos centraremos también, pero sin profundizar demasiado en ello, en estudiar como incide uno sobre el otro, es decir, tal y como propone el tema del TFG, comprobar el concepto, características y singularidades de la Evaluación Ambiental Estratégica cuando se proyecta, en concreto, sobre un Estudio de Detalle, viendo cómo funciona y que procesos los acompañan.

Para el siguiente apartado, y el motivo principal por el que estudiamos este tema, es tratar con la controversia que la ley estatal causa en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y como sitúa dos sentencias en los polos opuestos, con lo curioso que resulta que dicho tribunal, encargado de unificar la jurisprudencia sea el que la divide.

Por ello veremos el contenido de ambas sentencias y lo comentaremos, viendo los motivos que da el TC para admitir o desestimar los recursos inconstitucionales que se le plantearon, y como con una diferencia de solo dos años, llegó a soluciones tan diferentes.

Tras esto, viendo como el problema no ha sido solucionado por el Tribunal Constitucional serán las Comunidades Autónomas las que van a intentar, a través de los medios de los que disponen, ponerle una solución a este conflicto.

Por último, y como broche a este trabajo, desarrollaremos una conclusión exponiendo de forma breve y concisa las características más relevantes del trabajo realizado.

## **2.LA EVALUACION AMBIENTAL ESTRATEGICA. RASGOS GENERALES.**

La Evaluación Ambiental Estratégica es el equivalente a la Evaluación de Impacto Ambiental, pero aplicada a los niveles más altos de decisión: Políticas, Planes y Programas, los cuales corresponden a los instrumentos de planificación previos al proyecto que en los procesos de toma de decisiones y que le superan en niveles de abstracción y de amplitud de los ámbitos espacial y temático a los que afectan.

La EAE es un instrumento preventivo de gestión ambiental que obliga a considerar el medio ambiente en la formulación de las propuestas que se hacen para definir el futuro. La EAE y la EIA comparten ciertos principios, entre ellos, la prevención, la precaución, la internalización, la participación y la transparencia. Ambas evaluaciones comprenden un sistema escalonado en el que se complementan. Esto corresponde al desarrollo en cascada, y al escalonamiento jerárquico de los instrumentos de planificación: PPP.

La EAE cuenta con tres características que lo definen y diferencian del EIA:

La primera, el carácter estratégico de los impactos que considera, son impactos estratégicos los provenientes de decisiones estratégicas cuyos efectos se interpretan desde un punto de vista estratégico, esto requiere que el enfoque y las propuestas de los PPP se analicen con un alto nivel de abstracción, teniendo en cuenta los aspectos clave o críticos, y todos aquellos con posibilidades de repercutir sobre aspectos y factores medioambientales, esto significa que los dos elementos que definen un impacto: acción/causa y factor/efecto, se definen al nivel de abstracción que corresponde al PPP.

La siguiente característica distintiva sería el enfoque adaptativo que adopta la EAE; insertando el “hecho ambiental” desde el principio, en la concepción y en todo el proceso de elaboración del PPP. Dado que el medio ambiente y PPP se pueden reforzar mutuamente, se da un enfoque proactivo justificado en tres motivos: el medio ambiente configura, con los aspectos económicos y sociales, las tres dimensiones de la sostenibilidad a las que debe atender todo PPP,

porque la perspectiva ambiental mejora la eficacia y eficiencia de del PPP, y porque el PPP puede ser un elemento de mejora ambiental.

De acuerdo con esto, el proceso de formulación de PPP y el proceso de EAE se pueden combinar de tres maneras distintas:

- Paralelo: ambos procesos se desarrollan en paralelo y en un momento muy avanzado del PPP se conectan para dar forma definitiva al borrador del mismo.
- Integrado; que permite dos grados de integración: el primero supone una inserción total sumándose ambos procesos en uno solo, en el segundo el proceso de formulación del PPP y de EAE se llevan a cabo por separado pero conectados, y esta conexión se va profundizando en diferentes momentos: cuando se elaboran los principios y criterios que informan de la elaboración de los PPP, cuando se hace el diagnóstico ambiental, cuando se definen y evalúan los escenarios de planificación y cuando se formula el borrador del PPP en su correspondiente documento.
- Liderazgo de la EAE: el equipo de EAE impone su liderazgo sobre el proceso del PPP. En este caso los dos procesos son indistinguibles, y las decisiones del PPP deberán asumir los criterios que haya impuesto la EAE.

De estos tres modelos mencionados, el que se encuentra totalmente insertado y parece más adecuado a simple vista es el modelo integrado, ya que en el primer modelo puede ocurrir una falta de comunicación convirtiendo la EAE en un mero trámite, y en el tercero, el liderazgo de la EAE puede desequilibrar la armonía entre lo económico, lo social y lo ambiental.

La última característica que diferencia la EAE de la EIA, es la visión integral que suponen los impactos ambientales estratégicos de un PPP, dado que estos deben ser entendidos y considerados en conjunto con los efectos económicos, sociales, territoriales, etc.; de esta forma la EAE demuestra la importancia de coordinar e integrar todas las evaluaciones. Esta postura se reafirma no establecer el contenido y el alcance de la EAE el Órgano Ambiental de manera aislada, sino coordinándose con el Órgano Promotor, y escuchando la opinión de todos los agentes implicados. Y así, es como la EAE evita posibles problemas

o conflictos de interés entre distintos órganos administrativos y con otros grupos sociales de opinión, transformándose en un sistema de alerta precoz, reduciendo el riesgo de encontrarse con oposiciones posteriores, caras e ineficientes.

Por entorno de un PPP entendemos que se trata del espacio que geográficamente ocupa e interacciona con él, del cual extraerán los influentes y emitirán los efluentes correspondientes con las actividades contempladas en las propuestas, en caso de que se materialicen.

## **2.1 PRINCIPIOS**

La cautela frente a potenciales efectos ambientales que las actividades inversoras puedan causar, la integración del medio ambiente en las políticas y actividades sectoriales y la transparencia del proceso planificación, alcanzada mediante información exhaustiva y fidedigna. Estos comprenden los tres principios que fundamentan la EAE.

La ley española 21/2013 de Evaluación Ambiental, señala que los procedimientos de EA se atenderán a los principios que se dictaminan a continuación:

- a) Protección y mejora del medio ambiente.
- b) Precaución y acción cautelar.
- c) Acción preventiva, corrección y compensación de los impactos sobre el medio ambiente.
- d) Quien contamina paga.
- e) Racionalización, simplificación y concertación de los procedimientos de evaluación ambiental.
- f) Cooperación y coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas.

- g) Proporcionalidad entre los efectos sobre el medio ambiente de los planes, programas y proyectos, y el tipo de procedimiento de evaluación al que en su caso deban someterse.
- h) Colaboración activa de los distintos órganos administrativos que intervienen en el procedimiento de evaluación, facilitando la información necesaria que se les requiera.
- i) Participación pública.
- j) Desarrollo sostenible.
- k) Integración de los aspectos ambientales en la toma de decisiones.
- l) Actuación de acuerdo al mejor conocimiento científico posible.

## **2.2 PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE LA EAE**

El promotor presenta una Solicitud de Inicio de la EAE ordinaria al órgano sustantivo acompañándolo del Borrador del PP y del Documento Inicial Estratégico. El órgano sustantivo remite la Solicitud de Inicio y documentos que la acompañan al órgano ambiental. Este órgano realiza las consultas previas a las administraciones públicas afectadas y a personas interesadas, y elabora, en menos de 3 meses, el Documento de Alcance del EsIA que entrega al promotor y al órgano sustantivo.

El promotor elabora el PP en su versión inicial, ateniéndose al EsAE que el mismo elaborará como parte del PP. Estos dos documentos deberá presentarlos ante el órgano sustantivo, el cual abrirá el trámite de información pública y consultará a las Administraciones públicas afectadas y a personas interesadas. El promotor formulará la propuesta final del PP, y en caso de que fuera necesario, modificará el EsAE.

El órgano sustantivo remite al órgano ambiental el expediente de EAE. El órgano ambiental realizará un análisis del expediente y de los impactos ambientales,

tras esto, el órgano ambiental en menos de 4 meses formulará la DAE y la publicará en el BOE o en el Diario oficial. Dicha DAE se incorporará al PP y el promotor lo someterá a la aprobación del órgano sustantivo. Por último, el órgano remitirá, para su publicación, la adopción o aprobación del PP en el BOE o Diario oficial.

### **2.3 PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO DE LA EAE**

El promotor presenta la Solicitud de Inicio de la EAE simplificada ante el órgano sustantivo acompañada del Borrador del PP y del Documento Ambiental Estratégico, dicho órgano sustantivo remitirá la solicitud al órgano ambiental. En este punto pueden ocurrir dos cosas, por un lado, que el órgano ambiental dicte una Resolución de Inadmisión de la EAE simplificada, esto puede ser porque el PP sea inviable desde el punto de vista ambiental, o el DAE presentado no tenga la calidad necesaria. Si, por el contrario, el órgano ambiental no dicta una Resolución de inadmisión de la EAE simplificada, este realizará las Consultas Previas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas, otorgándoles una copia del Borrador del PP y del DAE. El mismo órgano ambiental será el encargado de elaborar el Informe Ambiental Estratégico antes de los 4 meses, y este contendrá una de estas dos opciones:

- El PP deberá someterse a la EAE ordinaria por tener efectos ambientales significativos.
- El PP al no tener dichos efectos podrá seguir por esta vía y el órgano ambiental remitirá el IAE al BOE o al diario oficial, donde este será publicado.



### **3.LOS ESTUDIOS DE DETALLE. CARACTERISTICAS PRINCIPALES**

Un Estudio de Detalle es un plan urbanístico, en suelo urbano, reducido a la ordenación de volúmenes edificatorios y fijación de alineaciones y rasantes, que no puede alterar las determinaciones de los planes de superior jerarquía.

Esta definición nos deja entrever que se trata de un instrumento administrativo planeamiento urbanístico derivado, ejecutivo y no obligatorio. Dado que no puede alterar los planes superiores a él, entendemos que está supeditado a las normas superiores, y sus objetivos son completas y reajustar alineaciones y rasantes, repartir la edificabilidad en una parcela y concretar las condiciones estéticas de las edificaciones como soportes o vuelos.

#### **3.1 FUNCIONES DE LOS ESTUDIOS DE DETALLE**

Los estudios de detalle en el cumplimiento de sus funciones:

- Delimitan espacios libres en los suelos edificables objeto de su ordenación como resultado de la disposición de los volúmenes. Estos espacios libres tendrán carácter de áreas interiores vinculadas a los suelos edificables, sin ser parte de los espacios con uso pormenorizado propio.
- No podrán alterar el destino del suelo, ni incrementar la edificabilidad ni infringir las demás limitaciones que el correspondiente Plan General o Parcial haya impuesto.
- No podrán tampoco parcelar el suelo, pudiendo solo modificar las condiciones de parcelación. De esta manera el estudio de detalle será la figura oportuna para parcelar la licencia de parcelación o en su caso los instrumentos de gestión urbanística.

#### **3.2 DIFERENCIAS ENTRE UN ESTUDIO DE DETALLE Y UN PLAN PARCIAL**

Los estudios de detalle, como su nombre indica, especifican un área concreta del Planeamiento General o Parcial. Los estudios de detalle no pueden

reducir espacios públicos, abrir nuevas vías, aumentar las alturas o cambiar las condiciones de edificabilidad, y solo son válidos en suelo urbano. Su ámbito de aplicación puede reducirse a una única vivienda o edificio, o llegar incluso a ser una manzana o unidad urbana similar.

Por otro lado, los Planes Parciales se centran en la clasificación del suelo. Esto les permite encargarse de asignar sus usos, tipologías e intensidades edificatorias, definir reservas de VPO, delimitar líneas de agua, saneamiento e iluminación o establecer el trazado viario e infraestructuras.

### **3.3 CASOS EN LOS QUE SE UTILIZA UN ESTUDIO DE DETALLE**

Una vez analizado que es un estudio de detalle, nos paramos a ver en que casos se puede recurrir a ellos. Entre los cuales se encuentran los siguientes:

- Para modificar los porcentajes de edificabilidad de parcelas situadas en áreas reguladas.
- Para proponer la disminución o el incremento de las dimensiones máximas de fachada permitidas en la normativa urbanística vigente.
- Para la construcción de trasteros en Normas zonales o Áreas de Planeamiento en las que no se permiten áticos por rebasar la altura máxima permitida en el POG.
- Para construir una vivienda de régimen colectivo en una zona de viviendas unifamiliares.
- Para definir, en una zona de viviendas unifamiliares en régimen especial, el espacio destinado a aparcamiento conjunto.
- Para generar un espacio entre parcelas destinado a viviendas unifamiliares y asegurar de esta manera una conexión permanente y funcional entre ellas.

### **3.4 CONTENIDO DE UN PLAN DE DETALLE**

Un estudio de detalle de un proyecto contiene los siguientes documentos:

- Una memoria descriptiva y justificativa que aporta la siguiente información:
  - Información catastral y del registro, levantamiento topográfico y documentación acreditativa de la propiedad del suelo y la edificación.
  - Análisis sectorial del impacto de la nueva ordenación.
  - Determinaciones y parámetros urbanísticos vigentes y la relación con la normativa aplicable.
  - Justificación de la conveniencia y procedencia de las soluciones adoptadas.
- Planos de información, con la situación y el estado actual, y de ordenación.
- Un resumen ejecutivo.

Este es un documento que se expone al público y consiste en un resumen de la memoria y una comparación del plan vigente y de los resultados proporcionados por el estudio de detalle.

Estos estudios deben ser realizados por profesionales. Su aprobación va a depender, en un primer nivel, del ayuntamiento en función de diversas normas autonómicas. Tras esto, el resumen ejecutivo se expondrá públicamente a través del BOE y se notificará a todos los actores implicados. Durante este proceso se suspenderá la concesión de licencias urbanísticas relacionadas con el proyecto.

Cuando por fin ha sido aprobado un estudio de detalle su vigencia es indefinida salvo que el planeamiento que sea jurídicamente superior, y la normativa técnica con la que se aprobó cambien. Si esto ocurre se comenzará un nuevo proceso administrativo para hacer las adaptaciones que le correspondan.

### **3.5 PROCESO DE APROBACION DE UN ESTUDIO DE DETALLE**

Este proceso, al igual que los Planes Especiales, se va a dividir en dos fases; en la primera de ellas se debe dar la admisión a trámite hasta la Aprobación Inicial con la información pública, y en la segunda fase se dará la Aprobación Definitiva.

## **Aprobación inicial**

Para que se admita a trámite el expediente se deberá presentar todo la documentación suficiente y completa, para que pase a analizarse el contenido de la misma por los Servicios técnicos municipales.

Cuando sea comprobado que la propuesta es conforme a la ordenación urbanística vigente se emitirán los informes técnico y jurídico de admisión a tramite con propuesta de Aprobación Inicial para llevarlo antes el organismo municipal que convenga.

La Aprobación Inicial requiere que se exponga públicamente el Estudio de Detalle mediante una publicación del anuncio tanto en el BO como en un periódico de alcance nacional de gran difusión y, sumada a la notificación individualizada de los propietarios que pudieran verse afectados. Abriéndose durante un periodo de 20 días el plazo para presentar alegaciones contra las determinaciones del estudio.

Este periodo de 20 días, en el cual se encontrará expuesto al público, conlleva la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas que pudieran resultar afectadas por el Estudio de Detalle y que estén incluidas en su ámbito de aplicación.

## **Aprobación definitiva**

Una vez que haya finalizado el periodo de exposición pública de la Aprobación Inicial se evaluarán las alegaciones que haya habido contra el Estudio de Detalle, en el caso de que las haya y se hayan producido en forma y plazo, y se emitirán los informes técnicos estimatorios o desestimatorios según corresponda, continuándose con la emisión del informe jurídico con la propuesta de Aprobación Definitiva para elevarlo al organismo municipal competente en el caso de que no haya o se hayan desestimado las alegaciones, en el caso contrario, que las alegaciones hayan sido estimadas y esto suponga modificaciones sustanciales sobre la documentación aprobada inicialmente, se abrirá un nuevo periodo de exposición pública si se considera procedente.

Una vez aprobado en el Pleno del Ayuntamiento mediante Acuerdo, pasará a ser publicado en el Boletín Oficial el Anuncio del Acuerdo junto con el Resumen ejecutivo de la normativa urbanística reguladora del Estudio de Detalle.

#### **4. COMENTARIO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 109/2017**

En la sentencia 109/2017 de 21 de septiembre de 2017 el Pleno del Tribunal Constitucional ha declarado que los artículos 9.4, 26.2 y 33.1 a) de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 12/2016, del 17 de agosto, sobre la evaluación ambiental de las Illes Balears, son nulos e inconstitucionales, por vulnerar los preceptos de la Ley estatal 21/2013, del 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

A modo de introducción en el caso, el Abogado del Estado interpuso un recurso en el que fundamenta que los preceptos impugnados vulneran lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución Española, que dota al Estado de la competencia legislativa básica en materia de protección del medio ambiente, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan dictar medidas adicionales de protección.

El Abogado del Estado señalaba que, aunque la finalidad de la ley 12/2016 fuera la de adaptar la legislación autonómica a la ley estatal 21/2013, los tres preceptos impugnados excedían su competencia autonómica y, por tanto, vulneraban la normativa básica sobre medio ambiente y la competencia exclusiva estatal en materia de validez y eficacia de los actos administrativos del procedimiento administrativo común.

El Abogado del Estado argumentaba la vulneración de los preceptos de la ley autonómica de la siguiente manera:

- Artículo 9.4: se trata de un listado de aquellos planes y modificaciones los cuales no están sujetos a evaluación ambiental estratégica, al ser considerados parte de aquellos que no afectan de manera significativa el medio ambiente. Según el Abogado del Estado, “dicha decisión implica una rebaja del nivel de protección medioambiental previsto en la

normativa básica, en concreto en el artículo 8 de la ley 21/2013, que limita a supuesto concretos las excepciones a la evaluación ambiental.”

Además, consideraba que esta rebaja de la protección medioambiental suponía una vulneración del artículo 149.1.23 CE y de los artículos 6 y 8.1 de la Ley 21/2013, así como del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, que solo otorga competencia a la CA para dictar normas adicionales de protección, pero no para rebajar el nivel estatal de protección.

- Artículo 26.2: este precepto establece que: “son nulos de pleno derecho y no tienen validez, los actos de adopción, aprobación o autorización de los planes, los programas y los proyectos determinados en el apartado 1 anterior, respecto de los que no se haya solicitado el informe de consulta mencionado”. Este precepto contemplaba una sanción jurídica de nulidad de pleno derecho de los planes, programas y proyectos de competencia estatal en los que no haya sido solicitado el informe de la Comunidad Autónoma.

El Abogado del Estado argumentaba que la Comunidad Autónoma carecía de la competencia para determinar los efectos de no cumplir con todos los tramites del procedimiento administrativo, determinando la nulidad o anulabilidad, debido a que esto es competencia estatal. También añadía que la Comunidad Autónoma no dispone de competencia para establecer una sanción jurídica por la omisión de una actuación estatal diferente de la ya establecida por la ley básica del Estado.

- Artículo 33.1 a): este precepto contempla la posibilidad de subsanar la falta de tramitación ambiental o de que se contravengan las condiciones fijadas en la misma, mediante la evaluación ambiental omitida, lo que está en contra de la previsión del artículo 9.1 de la Ley básica, que lo que prevé es la carencia de validez de todos los actos de adopción, aprobación o autorización de PPP que no se hayan sometido a evaluación ambiental, y no la consecuencia jurídica contemplada en la norma autonómica. La Ley básica no recoge la posibilidad de subsanación, por lo tanto, se infringe el

artículo 149.1.23 CE y la propia ley básica al fijar un nivel de protección inferior al de la normativa estatal.

En la otra cara del proceso nos encontramos con la representación procesal del Gobierno de las Illes Balears a la que le interesa la desestimación íntegra del recurso. Su defensa se basa en que la ley autonómica no rebaja el nivel mínimo de protección ambiental establecido en las normas estatales.

El tribunal, en los fundamentos de derecho, centró el caso en la delimitación de las competencias estatales y autonómicas relativas al medio ambiente, más concretamente, en relación con la evaluación de impacto ambiental. Las diferencias surgen en el momento de decidir si los preceptos impugnados contrarían o no la legislación de carácter básico aprobada por el Estado, y con ello, la jerarquía competencial.

Por lo tanto, surge, tal y como dice la sentencia, un supuesto que la doctrina conoce como inconstitucionalidad mediata o indirecta por surgir la posible infracción constitucional de la eventual contradicción de las disposiciones impugnadas con preceptos básicos estatales y no de la incompatibilidad directa con la Constitución. Según la doctrina del TC (STC 82/2017, de 22 de junio, FJ5), para que se de dicha infracción constitucional deben concurrir necesariamente dos circunstancias:

- Que la contradicción entre la norma estatal y autonómica sea efectiva e insalvable por la vía interpretativa.
- Que tanto en el sentido material como formal la norma estatal infringida por la ley autonómica sea básica, es decir, que este dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución le reserve al Estado.

El Tribunal aclara que la normativa básica en la materia medioambiental tiene por objetivo fijar los mínimos de protección que serán de aplicación en todo el territorio nacional y que las Comunidades deberán respetar en el ejercicio de su potestad legislativa y ejecución de bases, pudiendo estas reforzar o complementar tal protección. Con lo cual, se deberá examinar los preceptos que han sido impugnados desde la perspectiva de su adecuación a la ley básica y al orden competencial para valorar si se produce una reducción del nivel de

protección respecto al fijado por el Estado con carácter básico, dado que con esto se podrá determinar si concurre o no la vulneración competencial señalada por el recurrente.

Tras todo esto, el TC consideró, en cuanto al artículo 9.4, que la norma autonómica no exige evaluación ambiental a determinadas categorías de planes y sus modificaciones a las que la ley estatal básica si se lo exige. Por lo tanto, se considera vulnerada la competencia estatal en materia de medio ambiente por entender que excluir esos planes de evaluación ambiental estratégica es reducir el nivel mínimo de protección establecido en la ley básica.

Por el otro lado, entre los motivos que da el Tribunal se encuentra la imposibilidad de determinar que todos los planes o sus modificaciones a las que se refería el precepto impugnado puedan considerarse respetuosos con el medio ambiente, y ese es, el punto de vista que toma la norma estatal, al obligar que todos los planes de este tipo se sometan a evaluación ambiental estratégica.

Por todo lo expuesto anteriormente el Tribunal encuentra que el artículo 9.4 de la Ley 12/2016 es inconstitucional y nulo por ir en contra del orden de distribución de competencias constitucional.

Ahora bien, en lo referido al artículo 26.2, el Tribunal estimaba que la Comunidad Autónoma no tenía la competencia para determinar las consecuencias jurídicas que podría tener la posible omisión de una solicitud estatal del informe autonómico preceptivo. Ya que de esta forma se encontraría alterado el ejercicio de las competencias de cada administración, en tanto el legislador autonómico estaría regulando materias fuera de su competencia porque no le corresponde fijar el régimen de validez de los actos de la Administración del Estado.

A todo esto, se le suma que la doctrina del Tribunal considera que es la propia Administración estatal la que ejerce las competencias sustantivas sobre sus obras, instalaciones o actividades proyectadas, aun cuando deba considerar su impacto ambiental. Y además añadir que la finalidad pretendida por la regulación estatal no coincide con que la idea de que la Comunidad Autónoma pueda prever las consecuencias de la falta de actuación estatal, debido a que la sanción ante tal omisión corresponde al Estado, ya sea mediante la legislación general en materia de validez de los actos administrativos, o por el ejercicio de las



competencias establecidas en el artículo 149.1.23 CE, en relación a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental.

Al igual que con el anterior precepto estudiado, el Tribunal encontró inconstitucional y nulo el artículo 26.2 de la ley 12/2017.

Para terminar, en lo concerniente al artículo 33.1 a), el Tribunal señala que este precepto rebaja el umbral de protección de la norma estatal, debido a que permitía que se subsanara el plan o proyecto cuando la norma estatal establecía la falta de validez del mismo por razones vinculadas a la finalidad tuitiva de protección del medio ambiente que persigue la ley 21/2013. Además, esta finalidad tuitiva se manifestaba en la necesidad de que la Administración volviera a conocer en su integridad el plan, programa o proyecto e hiciera una nueva evaluación integra de las posibles consecuencias medioambientales. Por esto, entiende que la norma balear vulnera la finalidad tuitiva de protección del medio ambiente que tiene como objetivo la ley 21/2013.

De esta manera, el Tribunal determina que la norma autonómica, al establecer esta posibilidad, no respeta el objetivo de mejorar la calidad de la evaluación ambiental conforme a las indicaciones de sus propias políticas, dado que esta subsanación está condicionada a que sea compatible con la ordenación vigente. También considera que la Comunidad Autónoma ha superado su capacidad competencial regulada en el artículo 149.1.23 CE, conforme al cual solo puede establecer normas adicionales de protección del medio ambiente, siempre y cuando estas medidas seas compatibles, no contradiga, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la ley básica.

Así, el Tribunal declara que es constitucionalmente improcedente que resulte restringida la protección establecida por una ley estatal mediante una ley autonómica que solo puede ampliar o mejorar a la primera. Por ende, el artículo 33.1 a) es, al igual que los anteriores, declarado nulo e inconstitucional.

Como conclusión, la postura del Tribunal se mantiene del lado de que cualquier norma autonómica que regule la evaluación ambiental de planes, programas y proyectos no puede rebajar el nivel de protección ambiental previsto en la Ley 21/2013.

## **5. COMENTARIO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 89/2019**

Para poner en contexto, trata de un recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem- En Marea. Dicha sentencia 86/2019 del Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad de: “El inciso <a tales efectos, se entenderá que no se estima que el principio de cautela, quepa excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho proyecto pueda afectar al lugar en cuestión de forma importante>, del artículo 174.2”.

A lo largo de varios apartados de la demanda se articulan los motivos por los que se recurre el régimen jurídico de la evaluación ambiental estratégica de planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, previstos en los títulos III y IV de la ley de suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias.

La redacción del primer motivo de impugnación se desglosa de la siguiente manera en los cuatro primeros párrafos de la letra A) del fundamento jurídico 11 de la Sentencia 86/2019:

El primer motivo es la vulneración indirecta del artículo 149.1. 23ª CE, por contrariar los artículos 11.4 y 12.4 de la ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y el artículo 22.2 LBRL. La letra c) de dicho artículo concede al pleno municipal la aprobación del planeamiento general, lo que convierte a dicho órgano, en cuanto a efectos medioambientales, en el órgano sustantivo y promotor. Pero el artículo 144.6 de la Ley prevé:

“6. En el supuesto de que existan discrepancias sobre el contenido de la evaluación ambiental estratégica, el órgano municipal que tramita el plan trasladará al órgano ambiental un escrito fundado donde manifieste las razones que motivan la discrepancia, en los términos previstos en la legislación estatal básica.

Recibido el escrito de discrepancias, el órgano ambiental deberá pronunciarse en un plazo máximo de treinta días hábiles. Si el órgano ambiental no se pronunciase en el citado plazo, se entenderá que mantiene su criterio respecto del contenido de la declaración ambiental estratégica.

De mantenerse la discrepancia, el órgano municipal que tramita el plan elevará la misma, bien al Gobierno de Canarias cuando el órgano ambiental sea autonómico, o bien, en otro caso, al pleno municipal. En tanto no recaiga resolución expresa, se considerará que la declaración ambiental estratégica mantiene su eficacia.”

A esta redacción le sigue la verbalización de la controversia (párrafo quinto de la letra A) del fundamento jurídico 11):

“De este modo, la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias violaría el principio de separación funcional y competencial que establece la LEA, cuando exige que el órgano sustantivo <eleve> la discrepancia. Reproche que se hace extensivo a los artículos 102.1 y 103.7 de la Ley para los planes insulares de ordenación, y por el artículo 122.3 para los planes territoriales, parciales y especial, cuya aprobación corresponde al pleno de los cabildos insulares”.

Resolución de la controversia (último párrafo del fundamento jurídico 11): La impugnación forma su base en torno a una vulneración mediata del artículo 149.1. 23ª CE, por infringir dos preceptos básicos de la LEA: el artículo 11.4, regulador de las funciones que corresponde asumir al órgano sustantivo cuando, al mismo tiempo, es el órgano promotor, precepto derogado tras la reforma por la Ley 9/2018, de 5 de diciembre. El artículo 12.4 que prevé elevar la discrepancia por el órgano sustantivo al competente para resolverla; este precepto, según la STC 53/2017, de 11 mayo, no puede considerarse legislación básica en materia de medio ambiente, a excepción de lo que dice la segunda frase del apartado cuarto, que tiene carácter básico y está conforme con el sistema constitucional de distribución de competencias.

Conclusión (última frase del último párrafo de la letra A) del fundamento jurídico 11): “por tanto, el motivo de impugnación debe decaer debido a que la norma de

contraste ha desaparecido en un caso, y en el otro ha perdido su condición formal de precepto básico de acuerdo con la doctrina establecida en la STC 53/2017”

El segundo motivo de impugnación se basa en la vulneración del artículo 149.1. 23ª CE por varios preceptos de la ley canaria, por infringir el artículo 6 de la LEA, al excluir del procedimiento de evaluación ambiental a determinados planes o proyectos. Precepto formal y materialmente básico al fijar una norma mínima de protección medioambiental.

Los instrumentos de planeamiento que quedaron excluidos del procedimiento de evaluación ambiental fueron los siguientes: estudios de detalle, las ordenanzas provisionales insulares y municipales, las modificaciones menores de los instrumentos de ordenación del artículo 165.3 de la ley canaria, y los proyectos que puedan afectar a la red natura 2000.

En cuanto a los estudios de detalle, los cuales según el artículo 150.4 de la ley canaria dicta que quedan excluidos del procedimiento de evaluación ambiental por su escasa dimensión o intacto. El último párrafo de la letra B) a) del fundamento jurídico 11 señala, con el fin de apreciar la no estimación de la infracción del artículo 6 LEA, al no tener los estudios de detalle efectos importantes sobre el medio ambiente que impliquen una rebaja en el nivel de protección:

El artículo 150 nos dice, que los estudios de detalle son instrumentos complementarios del plan general o del plan parcial, que se limitan a completar o adaptar la ordenación pormenorizada -alineaciones, rasantes, volúmenes edificables, ocupaciones y retranqueos, accesibilidad y eficiencia energética, características estéticas y compositivas- [...]. La escasa entidad de estudios de detalle, su casi nula fuerza innovadora desde el punto de vista urbanístico y su subordinación a planes ya evaluados ambientalmente justifican la elección del legislador canario. Se ha de desestimar el motivo de impugnación por no concurrir infracción del artículo 6 LEA, al no tener los estudios de detalle efectos importante en el medio ambiente que supongan un menor nivel de protección.

En cuanto a las ordenanzas provisionales insulares y municipales, cuya constitucionalidad ha sido ya estudiada y declarada en el fundamento jurídico 9 C) a), se formula ahora una nueva controversia, que coincide con lo analizado sobre los estudios de detalle, la omisión del procedimiento de evaluación ambiental. La respuesta que da la STC es la siguiente:

“Del contenido del artículo 154.1 no puede deducirse que, en todos los casos, las ordenanzas provisionales no sean sometidas a evaluación ambiental estratégica ordinaria o simplificada ex artículo 6 LEA; máxime cuando el propio precepto prevé que se podrán aprobar con los mismos efectos que tendrían los instrumentos de planeamiento a los que remplacen, por lo que habrá que estar al contenido que dichas ordenanzas asuman en cada caso. La objeción que se apunta por los recurrentes parece pretender declarar la inconstitucionalidad de la norma por lo que en ella no se regula, y completar lo regulado por la ley, no es función que pueda asumir este tribunal por corresponder al legislador. Se ha de desestimar la impugnación”.

Concluyendo entonces que la sujeción o no de las ordenanzas insulares y municipales a evaluación ambiental dependerá en cada caso al contenido de estas, sin que sea factible, por tanto, una declaración de inconstitucionalidad por causa de lo que la ley no regula al no ser función del TC completar lo regulado por la ley.

El artículo 5.2 f) de la LEA, que tiene carácter formal y materialmente básico, es infringido por la regulación de las modificaciones menores de los instrumentos de ordenación del art 165.3, que son objeto de impugnación por vulneración mediata del artículo 149.1. 23ª CE.

La regulación del artículo 165.3 que se somete a enjuiciamiento es la siguiente:

“las modificaciones menores se someterán al procedimiento simplificado de evaluación ambiental estratégica, a efectos de que por parte del órgano ambiental se determine si tiene efectos significativos sobre el medio ambiente.

Cuando el órgano ambiental determine que no es necesaria la evaluación ambiental estratégica, los plazos de información pública y de consulta institucional serán de un mes”.

El alegato al que debe hacer frente el Tribunal Constitucional descansa sobre la premisa de que el artículo 165.3 somete al procedimiento simplificado de evaluación ambiental estratégica a las modificaciones menores, definidas en el artículo 164 de la propia ley, que contraria la legislación estatal básica, y, por tanto, la europea al introducir excepciones que rebajan la protección ambiental.

El alegato de los recurrentes debe ser refutado de la siguiente manera, con el basamento de la inexistencia de excepción alguna a lo previsto por la legislación estatal” [cuarto párrafo de la letra B) c) del fundamento jurídico 11 de sentencia-suelo canario]:

“Lo que parecen cuestionar los recurrentes no es tanto el sometimiento de las modificaciones menores al procedimiento simplificado de evaluación ambiental estratégica (art. 165.3), como su propia definición (art. 164). Como señalan los representantes del Gobierno y del Parlamento canario, es necesario hacer una lectura integradora del texto legal para alcanzar una correcta interpretación. Para la LEA las modificaciones menores son los cambios <que no constituyen variaciones fundamentales de las estrategias, directrices y propuestas o de su cronología pero que producen diferencias en los efectos previstos o en la zona de influencia> [art. 5.2 f)], esto es, la clave es la exclusión de los cambios estratégicos o estructurales. El legislador canario define en el mismo sentido las modificaciones menores, pero en oposición a las modificaciones sustanciales, tales como la reconsideración integral el modelo de ordenación o la alteración de elementos estructurales [art. 163.1]. No cabe apreciar, por tanto, contradicción alguna entre la legislación canaria y la legislación básica estatal. Más aún, el artículo 86 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias regulador de la evaluación ambiental estratégica, afirma que, en el marco de la legislación básica del Estado, serán objeto de evaluación ambiental estratégica simplificada <las modificaciones menores de los instrumentos de ordenación> [art. 86.2 b)], por lo que no existe excepción alguna a lo previsto en la legislación estatal. La impugnación se ha de desestimar”.

Los proyectos que afecten a la red natura 2000, desde la perspectiva de los recurrentes y en cuanto a la evaluación ambiental, se ven afectados por entender

que el artículo 174.2 de la ley canaria vulnera el artículo 149.1. 23ª CE, debido a que reduce el nivel de protección medioambiental por infringir el artículo 46.4 de la ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, de carácter básico.

El artículo 46.4 de la ley 42/2007 prevé someter a evaluación a cualquier plan, programa o proyecto que pueda afectar de forma apreciable a las especies o hábitats de los espacios de la red natura 2000.

El artículo 174.1 de la Ley del suelo y de los espacios naturales de Canarias se expresa en los mismos términos, y no ha sido objeto de impugnación. Como trámite de carácter previo y a los efectos de determinar si un proyecto que afecte a la red natura 2000 debe ser sometido a la evaluación de impacto ambiental, el impugnado artículo 174.2 dice que el órgano ambiental competente deberá:

“Evaluar si la actuación prevista tiene relación directa con la gestión del lugar y/o si es necesaria para la misma, así como no se prevé que la actuación pueda generar efectos apreciables en el lugar, en cuyo caso podrá eximirse de la evaluación. A estos efectos, si sobre la base de datos objetivos, y teniendo en cuenta el principio de cautela, se entenderá que no se estima que puedan generar efectos apreciables en los casos en los que quepa excluir que dicho proyecto pueda afectar al lugar en cuestión de manera importante”.

La infracción de la ley básica estatal se encuentra en la sustitución de la afectación “apreciable”, prevista por la ley para determinar si se somete el plan o proyecto a la evaluación, por la afectación “de forma importante”, establecida en la legislación canaria, al entenderse esta más gravosa. La letrada del Gobierno canario niega dicha infracción, pues la regulación del artículo 174.2 se sitúa en una fase intermedia entre las dos reguladas por el precepto básico estatal. Se trata de una norma adicional de protección que da al órgano ambiental una suma de criterios para evaluar los efectos y decidir, si debe, iniciar el procedimiento de evaluación.

La respuesta del Tribunal constitucional con el fin de concluir en la inconstitucionalidad del inciso del artículo 174.2 de la ley canaria por incurrir en la definición de lo básico fue la siguiente:

“El legislador estatal exige someter a evaluación cualquier proyecto que pueda afectar de forma <apreciable> al espacio de la red natura 2000; esta es la única condición prevista en el artículo 46.4 de la Ley 42/2007 y de forma idéntica, tras su reforma, por el artículo 8.5 LEA, también de carácter básico. Sin embargo, el legislador canario, tras reproducir en el artículo 174.1 la legislación básica, introduce criterios para determinar si un proyecto que afecta a la Red Natura 2000 debe ser sometido a evaluación, y lo excluye cuando <no se prevé que la actuación pueda generar efectos apreciables en el lugar>. Ninguna contradicción cabe apreciar hasta este momento entre el precepto impugnado y la norma de contraste. No obstante, a continuación, se define qué ha de entenderse por <efectos apreciables> en sentido negativo: no lo serán los que <quepa excluir, sobre la base de datos objetivos> por no afectar de <forma importante>, conforme al principio de cautela.

Ya hemos tenido ocasión de declarar que <lo básico, como propio de la competencia estatal en la materia de medio ambiente, cumple una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que deben permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos> y lo que <haya de entenderse por básico, en caso necesario será este Tribunal el competente para decidirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución> (STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 6).

En el presente caso, el reproche constitucional al artículo 174.2 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias no radica en el empleo del término <importante> frente al de <apreciable>, términos que, por lo demás, no son equivalentes, sino en la definición de lo básico, realizada por dicho precepto. Por consiguiente, declaramos la inconstitucionalidad y nulidad del inciso <A tales efectos, se entenderá que no se estima que puedan generarse efectos apreciables en los casos en que, teniendo en cuenta el principio de cautela, quepa excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho proyecto pueda afectar al lugar en cuestión de forma importante> del artículo 174.2 de la ley controvertida”.



La extralimitación en la que ha incurrido el legislador autonómico por definir lo básico es el motivo de la declaración de inconstitucionalidad del inciso del artículo 174.2, pero importa destacar la razón aducida por el Tribunal Constitucional para justificar la exclusión premeditada de los estudios de detalle. Estas razones guardan relación con el carácter complementario del instrumento de planeamiento. El objetivo de dicha figura es completar y adaptar la ordenación pormenorizada, y en ningún caso puede modificar la clasificación del suelo, incrementar el aprovechamiento urbanístico o incidir negativamente en la funcionalidad de las dotaciones públicas. La escasa entidad, la casi fuerza innovadora, desde el punto de vista urbanístico, y su subordinación a planes que ya han sido evaluados ambientalmente son los motivos con los que se justifica el legislador canario y, por tanto, permiten concluir la no vulneración por el artículo 6 de la LEA, al no tener los estudios de detalle efectos significativos sobre el medio ambiente que indiquen menor nivel de protección.

## **6.LA CONTROVERSIDAD EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.**

### **6.1 LA CONTRADICCIÓN DE LAS SENTENCIAS 109/2017 Y 86/2019**

Los estudios de detalle están configurados como la última pieza de un sistema de planeamiento muy duramente jerarquizado, con un campo de actuación muy limitado. Las funciones que desempeñan pueden variar en función de la Comunidad Autónoma, pero en general, sus funciones son la ordenación de los volúmenes, ocupaciones y retranqueos y el señalamiento de alienaciones y rasantes, no pudiendo incidir sobre las determinaciones de los Planes Generales, Parciales o Especiales. En algunos casos también delimitan los espacios libres y viarios interiores de su ámbito de ordenación. Todo esto se establece tanto en la normativa balear en la ley 12/2017, en su artículo 46, y en la ley 4/2017 de las Islas Canarias, en su artículo 150.

Estas dos Comunidades Autónomas, aunque por diferentes caminos, han determinado que por la escasa magnitud y la subordinación de los estudios de detalle a instrumentos del planeamiento que ya han sido objeto de EAE, estos quedarán excluidos de someterse nuevamente a EAE.

Tanto la ley canaria como la balear, que excluye a los estudios de detalle de dicha evaluación, han sido impugnadas ante el TC. Situación que ha sido resuelta por este de forma totalmente contradictoria, por un lado, ha considerado contraria a la ley básica la normativa balear, pero por el otro lado, ha considerado constitucional la exclusión de la normativa canaria. Lo más sorprendente del caso es que entre ambas decisiones solo han transcurrido dos años y en la segunda decisión no se hace ningún tipo de alusión a la primera.

### **6.2 LA AMPLIACIÓN DEL NIVEL DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LA LEY 21/2013 EN RELACIÓN CON LA DIRECTIVA 2001/42/CE**

Los Estados, obligados por el Derecho de la Unión Europea, deben someter a EAE a los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico, en una fase en la que aún estén todas las alternativas abiertas. De esta manera se configura la EAE como una técnica para integrar a la planificación urbanística la perspectiva

ambiental, y permitir así que los instrumentos de planeamiento sean resilientes al cambio climático.

La Directiva 2001/42/CE establece que los Estados miembros tienen que someter a los planes que establezcan ordenación territorial o planificación urbanística a EAE. Pero en el caso de que se trate de planes cuyo ámbito de aplicación sean zonas muy pequeñas a nivel local y que establezcas modificaciones menores en planes ya sometidos a EAE, o se trate de planes que establezcan las condiciones para la autorización futura de proyectos sometidos a evaluación ambiental integradas, serán los propios Estados los que regulen si los mismo pueden tener efectos significativos en el medio ambiente. Esta tarea deben llevarla a cabo a través de tres caminos; el primero, el estudio caso por caso; el segundo, señalando un tipo concreto de planes y proyectos; y el tercero, combinando ambos métodos. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha fijado los criterios que deben seguir los Estados miembros para aplicar esta previsión y determinar la exclusión de determinados planes.

El legislador estatal en la primera transposición de la Directiva señaló en el artículo 4 de la ley 9/2006, que, bajo decisión del órgano ambiental sobre un tipo concreto de planes, se decidiría la inclusión o exclusión de someter a EAE los planes y programas que traten el uso de zonas de reducido ámbito territorial con el motivo de si se puede prever que estos tendrán efectos significativos en el medio ambiente.

Hoy en día, la ley 21/2013, de Evaluación Ambiental tiene como fin varios objetivos, que encontramos en la exposición de motivos, ante las diferencias normativas de las Comunidades Autónomas. El primero de ellos, es establecer un procedimiento común a todo el territorio nacional para que sea eficaz la evaluación ambiental, sin perjuicio de la capacidad de las Comunidades, otorgada por la constitución, para dictar normas adicionales de protección y concertar la normativa de todo el territorio nacional sobre la evaluación ambiental. El segundo de ellos, determina “el mandato general de someter a evaluación ambiental los planes, programas y proyectos incluidos en el ámbito de aplicación”. Además de esto, la propia regulación de la evaluación medioambiental señala que para determinados PPP las directivas establecen la

presunción iuris et de iure de que tendrán efectos relevantes en el medioambiente y deben ser evaluados según el procedimiento ordinario.

Para todos los demás PPP, cada Estado se encargará de analizar, o bien caso por caso, o bien mediante umbrales, o bien combinando las dos técnicas, para comprobar si tienen efectos significativos en el medio ambiente. Este análisis es el llamado procedimiento de evaluación simplificado y si determina que el PPP tiene esos efectos significativos sobre el medio ambiente, se pasaría a realizar la evaluación ordinaria. El legislador estatal ha decidido que todos los instrumentos del planeamiento sean sometidos a EAE antes de su aprobación, porque considera que todos ellos tienen efectos en el medio ambiente, y así se determinará el alcance de la afección.

En el desarrollo de esa decisión permitida a las CCAA se determinará si la EAE se realizará conforme al procedimiento simplificado, si no tiene efectos importantes en el medio ambiente, o conforme al ordinario si se presume lo contrario. Para ello se atenderá a los criterios recogidos en el Anexo V de la ley 21/2013.

### **6.3 LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA DECISION DEL LEGISLADOR DE AMPLIAR A TODOS LOS INSTRUMENTOS DE PLENAMIENTO LA EVALACION ESTRATEGICA.**

La sentencia del Tribunal Constitucional 109/2017, que anula la exclusión de los Estudios de detalle de someterse a la EAE de la ley balear confirma esta interpretación de la ley 21/2013. El argumento base del Abogado del Estado se basa en la falta de competencia de las CCAA para rebajar el nivel de protección ambiental establecido en la ley básica. En cambio, el Letrado del Gobierno Balear afirmaba que la exclusión de los instrumentos del artículo 9, entre ellos los Estudios de Detalle, encajaba con el Anexo II de la Directiva, al no tener ninguno de estos un efecto negativo sobre el medio ambiente.

Como ya vimos el Tribunal anuló esta exclusión, y declaró que todo plan o programa y sus modificaciones debe someterse a evaluación ambiental, ya sea

la ordinaria o la simplificada, salvo aquellas excepciones tasadas en función del objeto del plan o programa.

Por lo tanto, determinar la exclusión de los Estudios de Detalle tal y como lo hace la Ley balear supone una rebaja en el nivel de protección establecido en la ley básica, resultando en una vulneración de la competencia estatal en esta materia. El tribunal además rechazó el argumento del Letrado del Gobierno Balear que anclaba la validez de la norma en su compatibilidad con la Directiva ya que esta no impide al Estado fijar normas que establezcan un nivel de protección más elevado. Nivel que debe ser respetado por las Comunidades al tener la condición de básico. El último argumento dado por el Tribunal fue que a priori no se podía determinar que todos los planes excluidos fueran beneficiosos o respetuosos con el medio ambiente.

#### **6.4 EL CAMBIO EN LA POSICION DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Después de la postura que el Tribunal adoptó previamente, resulta sorprende la decisión tomada en la STC 89/2019, en la cual se vuelve a dar la cuestión sobre si el Estudio de Detalle debe estar o no sujeto a EAE. Esta vez fue la ley canaria 4/2017 la que en su artículo 150 excluye a los estudios de detalle del procedimiento de evaluación ambiental por su escasa dimensión e impacto. En este caso, la Letrada del Gobierno de Canarias basaba sus fundamentos en que los estudios de detalle “son instrumentos complementarios que tienen como objeto adaptar o ajustar las determinaciones contenidas en el planeamiento general y en el plan parcial, sin posibilidad de modificar la clase y destino del suelo, incrementar el aprovechamiento o la funcionalidad de las dotaciones. Además, ambos planes son objeto de por sí de evaluación ambiental y, por su limitado impacto y dimensión, por la suma de evaluaciones que lo preceden y porque la autorización de las obras y sus condicionantes ambientales se contienen en los planes que complementan, la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias prevé como innecesaria la evaluación estratégica de los Estudios de Detalle”.

Junto con este primer argumento, continua su defensa afirmando que los estudios de detalle carecen de contenido innovador y que no son una figura de planeamiento urbanístico. Por lo tanto, la exclusión es entendida como un caso de no sujeción y no de dispensa, dado que carecen de naturaleza de plan.

El Tribunal Constitucional consideró ajustada a la legislación básica estatal la exclusión de los estudios de detalle del procedimiento de EAE. Su motivación fue la siguiente: “Un examen de la regulación contenida en el artículo 150, en su conjunto, revela que los estudios de detalle son instrumentos complementarios, bien del plan general -suelo urbano-, bien del plan parcial -suelo urbanizable-, limitándose su objeto a completar o adaptar la ordenación pormenorizada -alineaciones y rasantes, volúmenes edificables, ocupaciones y retranqueos, accesibilidad y eficiencia energética, características estéticas y compositivas- (apartados 1 y 2); no pudiendo, en ningún caso, modificar la clasificación del suelo, incrementar el aprovechamiento urbanístico o incidir negativamente en la funcionalidad de las dotaciones públicas (apartado 3). La escasa entidad de los estudios de detalle, su casi nula capacidad innovadora desde el punto de vista de la ordenación urbanística, y su subordinación a planes que ya han sido objeto de evaluación ambiental, justifican la opción del legislador canario. Se ha de desestimar, por tanto, el motivo de impugnación por no apreciarse infracción del artículo 6 LEA, al no tener los estudios de detalles efectos significativos sobre el medio ambiente que impliquen un menor nivel de protección”.

En conclusión, la exclusión de la EAE de los estudios de detalle se basa en:

- La falta de efectos significativos en el medio ambiente.
- De la ya sujeción a EAE de los planes a los que desarrolla un estudio de detalle.

## **CONCLUSIONES**

Después de realizar el estudio correspondiente a esta tarea, el Trabajo de Fin de Grado, he llegado a las conclusiones de que:

1. Un estudio de detalle difícilmente va a tener un efecto significativo sobre el medio ambiente, por los motivos ya defendidos tanto por el Letrado Balear, como por la Letrada Canaria, que han sido repetidos en numerosas ocasiones a lo largo del trabajo. Esta conclusión la compartirá cualquier conocedor del sistema urbanístico.

Pero a lo que ha tenido que enfrentarse el Tribunal Constitucional ha sido a un problema competencial, y en las resoluciones que aporta, no queda expresamente resuelto, ni de manera satisfactoria.

2. El problema principal radica en que el legislador autonómico puede dictar una norma con rango de ley que determine que, para una determinada categoría de planes, en este caso los estudios de detalle, no sea necesario someterse a la evaluación ambiental estratégica, ni ordinaria ni simplificada, siempre y cuando esta exclusión esté basada en motivos razonables como el objeto o la extensión del territorio sobre el que se proyectan.

3. Esto manifiesta que la ley 21/2013 invade las competencias de las comunidades autónomas al intentar asentar un modelo uniforme en todo el territorio nacional. Y esto no está resuelto expresamente.